

*Colombia, saliendo del laberinto. El proceso de paz con las FARC-EP en claves de justicia transicional (2012-2016)**

Mario López-Martínez

Universidad de Granada
mariol@ugr.es

Resumen: Tras cuatro años de negociación entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC-EP se firmó un «Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera» (noviembre de 2016). Un acuerdo complejo basado en la justicia transicional, la reparación a las víctimas y el fin de una violencia histórica. Sin embargo, se trata de un primer gran paso de un futuro incierto y cargado de retos.

Palabras clave: Colombia, proceso de paz, FARC-EP, justicia transicional, violencia política.

Abstract: After four years of negotiations, the Colombian government and the FARC-EP guerrilla group signed a «Final Agreement to End the Armed Conflict and Build a Stable and Lasting Peace» (November, 2016). This complex agreement focused on transitional justice, reparations to victims and the end of violence. Although the agreement represents a first great step toward peace and reconciliation, the future remains uncertain and full of challenges.

Keywords: Colombia, peace process, FARC-EP, transitional justice, political violence.

* Este artículo se enmarca en un proyecto I+D+i, sobre «Políticas de construcción de paz de la Unión Europea en Colombia. ¿Hacia un modelo basado en el fortalecimiento de la sociedad civil y los derechos humanos?» (UECOLPEACE, referencia: RTI2018-098281-B-I00).

La historia más reciente de Colombia se inaugura con el periodo de la «Violencia» tras el asesinato del líder liberal Jorge Eliecer Gaitán (9 de abril de 1948). Una guerra civil, irregular y no declarada, que duró casi una década y que construyó la idea de un país con una sociedad cainita, una política intratable y el desarrollo de múltiples formas de violencia y luchas armadas. Ni siquiera la dictadura militar del general Rojas Pinilla (1953-1957) logró controlar la situación, con políticas de represión y amnistías generalizadas. Solo entre 1948 y 1957 unas 150.000 personas fueron asesinadas y más de dos millones de colombianos, de manera forzada, abandonaron el mundo rural.

La «Violencia» en Colombia había tenido antecedentes en relación con la construcción del Estado-nación tras la independencia y con el uso de la violencia como un instrumento funcional para acelerar o retrasar procesos sociopolíticos. Decenas de guerras civiles generalizadas o muy localizadas atravesaron el siglo XIX (modelo territorial, recursos económicos, distribución del poder, laicización, etc.). Entre ellas, la «Guerra de los Mil Días» (1899-1902), paradigma del enfrentamiento entre liberales y conservadores. La idea extendida era la de una Colombia donde el ciclo revolucionario resultaba inconcluso, abierto y en revisión permanente por la falta de acuerdos y consensos para establecer formas pacíficas de participación y modernización.

Regresando a la «Violencia», el conflicto armado interno es uno de esos conflictos de más larga duración que existen en el planeta. Ni siquiera el periodo del Frente Nacional (1958-1974), cuyas bases se firmaron en Benidorm en 1956 y que debía traer consigo la pacificación y alternancia entre los dos grandes partidos, liberales y conservadores, resultó la solución, pues cerraba de hecho las puertas a que terceras fuerzas políticas obtuvieran la presidencia de la República. Algunas de esas fuerzas políticas emergentes se fueron desplegando como movimientos opositores dentro de estrategias institucionales y políticas o mediante el uso de la lucha armada de guerra prolongada, o como combinación de ambas. Acontecimientos internacionales como la Revolución cubana, la doctrina de seguridad nacional, los periodos más duros de Guerra Fría y dinámicas y procesos internos de país generaron un auténtico volcán preparado para la erupción.

Desde los años sesenta, pasando por la dictadura del general Rojas Pinilla (1974) hasta la Constitución Política (1991) se agudizaron las contradicciones entre los procesos de modernización y las escasas ventanas de oportunidad para los sectores sociales subordinados. Durante estas décadas se consolidaron o surgieron nuevos actores políticos (y guerrilleros), irrumpió con gran fuerza el narcotráfico y los cárteles de la droga, y estalló un ciclo de protestas que fueron duramente reprimidas por diversas vías tanto institucionales (estatuto de seguridad) como ilegales (nacimiento del paramilitarismo). Los intentos de reformas (agrarias, sociales, sanitarias y educativas), junto a procesos localizados de industrialización, agroexportación y explotación de recursos energéticos resultaron insuficientes para garantizar un trasvase de beneficios a las economías y las rentas más débiles del país, singularmente porque el modelo económico no se democratizó. En ese contexto el panorama de actores insurgentes se hizo más complejo: al nacimiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 1964 (FARC-EP desde 1982) se unió el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en 1965 y el Ejército Popular de Liberación (EPL) en ese mismo año, un movimiento este último que era inicialmente maoísta y, desde 1980, pasó a ser leninista. Algo más tarde surgió el Movimiento 19 de Abril (1973), así como otras guerrillas menores (como Quintín Lame)¹. Miles de guerrilleros, docenas de frentes, dinámicas de acción-represión, acciones de guerra con impacto internacional o simbólico, la implicación de países vecinos, el creciente tráfico de armas, el apoyo directo de Estados Unidos a la institucionalidad colombiana, el desarrollo del narcotráfico y del crimen organizado y el auge del paramilitarismo y otras formas de autodefensas tuvieron un balance de secuelas y tragedias para muchos sectores de la sociedad (personas, tejido social y territorial): violación de los derechos humanos, genocidio político de la Unión Patriótica, usurpación de tierras, desplazamientos forzados, traumas y procesos de deshumanización, militarización de la vida pública y afectación de la esfera política.

A pesar de que esta coyuntura parecía prerrevolucionaria o de colapso del sistema, ni la revolución insurgente triunfó ni tampoco

¹ Enric GONYALONS SUREDA: *Colombia: el largo camino hacia la paz. Perspectiva histórica (1978-2017)*, Madrid, IECAIH, 2017.

se impuso una victoria del Estado. La opción era negociar con las guerrillas para encontrar una salida política hacia la paz. Las sucesivas administraciones de Betancur (1982-1986), Barco (1986-1990) y Gaviria (1990-1995) iniciaron procesos de acercamiento². Con Betancur se llegó a un primer pacto con las FARC-EP, el Acuerdo de La Uribe (1984). Consistía en el cese mutuo de hostilidades bélicas y en la facilitación de un nuevo partido político (Unión Patriótica) para canalizar la lucha armada hacia la vía política; sin embargo, paramilitarismo, narcos y organismos de la inteligencia del Estado comenzaron una eliminación sistemática de sus miembros lo que condujo al secretariado de las FARC-EP —que preventivamente no había entregado sus armas— a regresar a las actividades guerrilleras. Con Virgilio Barco se consiguió una fructífera negociación con el M-19 y otros grupos menores a cambio de amnistías, indultos y un proceso de reintegración que acabó por completarse con César Gaviria y el proceso constituyente (Constitución de 1991). En paralelo se acosaba a las FARC-EP con el ataque a su cuartel general (Casa Verde) para forzarles a negociar. Sin embargo, sendas mesas de acercamiento en Caracas y Tlaxcala (1992) resultaron infructuosas y la guerra se recrudeció. Asimismo, con la presidencia de Pastora (1998-2002) se volvió a abrir la espoleta negociadora con una nueva metodología: una zona de distensión de 42.000 km cuadrados, el uso de audiencias públicas, una agenda de doce temas y un proceso de negociación por tres años. Fue una paulatina decepción que se simbolizó en la «silla vacía» (para reflejar la falta de voluntad política de las FARC-EP). Esta sensación de fracaso tuvo consecuencias electorales muy profundas representadas por dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe (2002-2010) y su Política de Seguridad Democrática. Condujo además a la militarización de la vida civil, a la negación del conflicto armado (que pasó a ser considerado una lucha contra el terrorismo), a la guerra sin cuartel a las FARC-EP y a un programa de desmovilizaciones individuales (más de 20.000 guerrilleros FARC-EP y ELN dejaron las armas) y colectivas (con los Grupos de Autodefensas —más de 31.000— a los que se le aplicó los beneficios de la justicia transicional —Ley de Jus-

² Eduardo PIZARRO: *Cambiar el futuro. Historia de los procesos de paz en Colombia (1981-2016)*, Bogotá, Debate, 2017, y Jerónimo RÍOS: *Breve historia del conflicto armado en Colombia*, Madrid, La Catarata, 2017.

ticia y Paz de 2005—). Sin embargo, durante este periodo, a pesar de los golpes militares sobre la guerrilla, el Estado no consiguió su ansiada derrota ni aquella aumentó las posibilidades de unas condiciones prerrevolucionarias. Un cierto empate técnico cabalgaba sobre el horizonte.

Del punto de saturación a una nueva negociación

La saturación de este conflicto «intratable» ha sido poliédrica. Han intervenido variables internacionales (el final de la Guerra Fría, la subsecuente política contra el terrorismo internacional y la expansión de la justicia universal); regionales, pues gobiernos cercanos a la guerrilla han orientado su voluntad hacia la negociación; relacionales entre los actores implicados, ya que el empate técnico-militar de décadas se inclinó a favor del Estado (Plan Colombia y eliminación de parte de la cúpula guerrillera), pero no lo suficiente para garantizar un final en claves de victoria; políticas, ni revolución ni Estado fallido, pero graves efectos del deterioro del Estado de derecho y la democracia (parapolítica, narcopolítica, falsos positivos, gastos militares, etc.), y sociales, como el hartazgo por la guerra y las movilizaciones por la paz de la sociedad, no exentas de paradojas y repliegues.

El mismo ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, que había golpeado tan duramente a las FARC-EP con la administración Uribe Vélez, al ganar la presidencia (junio de 2010) abrió la «puerta del diálogo». Prevenido del fracaso del Caguán y con otra metodología³ se desarrollaron contactos sin publicidad, exploración, conversaciones y, finalmente, negociación. Esta última construyó un premarco: una hoja de ruta clara, reconocer el conflicto armado sin eufemismos, temario de la agenda, reglas de funcionamiento, lugar de negociaciones, composición de los equipos, rol de

³ Algunas lecciones para este proceso: 1) abordar algún elemento de una agenda maximalista que permita cambios estructurales y de identidad nacional; 2) optar por instrumentos jurídicos penales adaptados a la justicia transicional, y 3) mantener dos mesas: una para garantías de DDR y otra para la paz. Véase Alderid GUTIÉRREZ LOAIZA: «Negociaciones de paz en Colombia, 1982-2009. Un estado del arte», *Estudios Políticos*, 40 (2012), pp. 175-200, esp. pp. 190-191.

la comunidad internacional, proceso con límites temporales y participación de las fuerzas armadas. Se llegó a un Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con cinco puntos de negociación (agosto de 2012): reforma rural, participación política, fin del conflicto, cultivos ilícitos y reparación a víctimas. Con un cierre de verificación y refrendación del Acuerdo⁴.

En la primera fase el Gobierno hizo gestos: aprobó la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448/2011), sentando las bases del derecho a la devolución de propiedades que las víctimas hubieron de vender o abandonar de manera forzada; estableció la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), orientada a establecer la presencia efectiva del Estado social en las zonas más castigadas por la guerra, y precisó algunos instrumentos de justicia transicional (junio de 2012) dentro del artículo 22 de la Constitución («La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento») para facilitar las negociaciones con las FARC.

Las siguientes fases correspondieron a más de cinco años de negociaciones (2012-2016), en la práctica uno por cada tema a negociar. Fue un proceso repleto de tensiones y presiones, cambio de sede (La Habana por Oslo en noviembre de 2012), dinámicas de guerra incorporadas y crisis que pusieron en peligro el proceso. Pero la voluntad fue firme: sentarse para llegar al final y rechazo de la prolongación del conflicto, pues estaba en juego la desmovilización de 6.900 guerrilleros (32 por 100 mujeres) que operaban en 242 municipios de todo el país⁵.

Las cifras del conflicto

Desde 1958 hasta 2018, el conflicto armado colombiano causó 262.197 muertes⁶, la mayor parte cometidas por grupos paramilita-

⁴ Enrique SANTOS: *Así empezó todo. El primer cara a cara secreto entre el gobierno y las FARC en La Habana*, Bogotá, Intermedio, 2014, p. 58.

⁵ *BBC Mundo*, 22 de febrero de 2017.

⁶ Las cifras están extraídas (redondeadas y/o ponderadas) de dos informes del Centro Nacional de Memoria Histórica, *¡Basta ya! Colombia: Memorias de gue-*

res (94.754), guerrillas (35.683), agentes del Estado (9.804), grupos desmovilizados (5.200), grupos armados no identificados (28.000) y grupos desconocidos (36.000), entre otros responsables. Más víctimas civiles (215.000) que combatientes (47.000). Con once modalidades de violencia: acciones bélicas (46.500); ataques a poblados (1.500); asesinatos selectivos (178.000); masacres (24.500); atentados terroristas (750); secuestros (37.000); desapariciones forzadas (80.000); violencia sexual (15.000); daños a bienes civiles (370); reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes (18.000), y minas antipersona y munición sin explotar (1.100). A lo que hay que añadir 5,7 millones de personas desplazadas por el conflicto (1985-2012). Muy destacable fue el genocidio político contra la Unión Patriótica que privó al país de una alternativa de izquierdas (socialdemócrata) frente a los grandes partidos⁷. Estos son algunos de los estragos cuantificables, pero hay una pléyade de secuelas que durarán varias generaciones. El paramilitarismo fue, con diferencia, el agente más lesivo y violento con más del 55 por 100 de las muertes de entre los actores identificados: causó más de un tercio de los asesinatos selectivos y casi el 60 por 100 de las masacres. Mientras las guerrillas han sido responsables de más del 75 por 100 de los secuestros, del 85 por 100 de los ataques a bienes civiles y del 80 por 100 de los atentados terroristas.

El proceso y los Acuerdos de Paz de La Habana

El primer tema del Acuerdo, la reforma agraria, era recurrente. Las FARC debían su existencia y cierto atractivo social a esta cuestión. Las estadísticas son elocuentes sobre la concentración de la propiedad de la tierra (el 1 por 100 es propietario de más del

rra y dignidad. Resumen, Bogotá, CNMH, 2013, y la incorporación de los datos de 2014-2018. Recuperado de internet (<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/noticias/noticias-cmh/262-197-muertos-dejo-el-conflicto-armado>).

⁷ De 1984 a 2002 hubo más de 7.000 actos de violencia contra la Unión Patriótica: 3.122 de sus integrantes fueron asesinados, 544 desaparecidos y 478 murieron en el curso de masacres. Cualitativamente asesinaron: 2 candidatos presidenciales, 5 senadores, 11 diputados, 109 concejales, 16 alcaldes y otros cargos. Véase el Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica, *Todo pasó frente a nuestros ojos. El genocidio de la Unión Patriótica, 1984-2002*, Bogotá, CNMH, 2018.

50 por 100 de la tierra) y la densidad de la tenencia (las fincas mayores de 500 hectáreas eran el 29 por 100 en 1960, el 46 por 100 en 2002 y el 66 por 100 en 2017). En cuanto a la parcelación, solo el 0,1 por 100 de las fincas superan las 2.000 hectáreas, pero significan el 60 por 100 de la tierra. Y persiste el problema de la adjudicación y apropiación de la tierra (el 43 por 100 de los propietarios de predios más grandes no conocen el origen legal de sus tierras), así como la histórica disputa entre ganaderos y agricultores: de 43 millones de hectáreas de uso agropecuario unos 34 millones están dedicadas a la ganadería extensiva. De los predios de más de 1.000 hectáreas, el 87 por 100 del terreno es para ganadería y el 13 por 100 para agricultura. El modelo agroexportador tiene, además, un ejemplo en la región del Meta, donde el 30 por 100 de las áreas sembradas corresponden a palma aceitera⁸.

En tal sentido, el Acuerdo elabora unas directrices de política de desarrollo agrario integral: *a)* el estímulo de la productividad, la seguridad alimentaria, el asociacionismo (cooperativas), el acceso a servicios básicos y el aporte de créditos fáciles para campesinos; *b)* nuevos planes nacionales para una reforma rural integral que conecte áreas rurales y urbanas (infraestructuras, desarrollo, planificación), junto a Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial que transfiera más recursos y capacidad financiera a los pequeños municipios⁹, y *c)* una democratización del acceso a la propiedad de la tierra para los campesinos (creación de un fondo de tres millones de hectáreas en los próximos doce años para adjudicación gratuita y ruralización, más otros siete millones para favorecer el acceso a la propiedad mediante créditos blandos para compra de tierras, apoyo a la restitución de tierras y creación de zonas de reserva campesina ligados a planes ambientales).

⁸ Antonio PAZ CARDONA y Montgabay LATAM: «Un millón de hogares campesinos en Colombia tienen menos tierra que una vaca», *Semana*, 25 de abril de 2018, e *Informe Anual Regional 2016-2017, América Latina y el Caribe*, La Paz, Oxfam.

⁹ De cada 100 pesos colombianos, el 85 por 100 son gestionados desde y para el poder central, el 5 por 100 es para Bogotá Distrito Capital, otro 5 por 100 es para los 32 departamentos y el 5 por 100 restante para los más de 1.100 municipios. Véase Jerónimo RÍOS: «El acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC: o cuando una paz imperfecta es mejor que una guerra perfecta», *Araucaria. Revista iberoamericana de filosofía, política y humanidades*, 38 (2017), p. 601.

El segundo punto, la participación política, pretende descriminalizar la política de los miembros de la oposición al *establishment*, pero también es un paso ineludible para garantizar el tránsito de la lucha armada a la política. Procesos de paz anteriores, con Virgilio Barco y César Gaviria, habían otorgado a algunos dirigentes guerrilleros un favorable tránsito a la política (con puestos de congresistas, senadores, etc.). Con las FARC no ha sido exactamente igual. El Acuerdo de Paz ha recogido la elaboración de un Estatuto de la Oposición que desarrolle el artículo 112 de la Constitución, así como un Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política de oposición, puesto que pesa como una gran losa el genocidio de la Unión Patriótica¹⁰. Dadas las dinámicas de la violencia política y lo inestable de la paz, no deja de ser un buen paso, aunque resultará insuficiente si no cambian las actitudes. Asimismo, las FARC presionaron para que no solo los partidos de la oposición, sino los movimientos sociales y otros sectores castigados por el conflicto, tuviesen voz mediática y parlamentaria. El acuerdo sobre radios comunitarias, democratización del espectro electromagnético, explicación del proceso en términos de cultura de paz y reconciliación están presentes. Asimismo, el Acuerdo ha creado dieciséis Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz, con dieciséis representantes a la Cámara hasta 2026, que no podrán pertenecer a partidos políticos, sino a organizaciones sociales de los territorios, con la función de visibilizar los efectos negativos y las posibles soluciones a la guerra. En cuanto a las propias FARC, se previó su transformación en partido político (congreso fundacional en agosto de 2017) manteniendo el acrónimo FARC (Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común). Obtuvieron en las primeras elecciones legislativas a las que concurrieron (2018) unos 85.000 votos entre Congreso y Senado, lo que no les daría representación parlamentaria, pero gracias al Acuerdo de Paz tienen asignados cinco congresistas y cinco senadores durante ocho años.

El tercer tema era sobre el final del conflicto, el cese del fuego, el abandono de las armas y la desmovilización de efectivos (DDR: desarme, desmovilización y reintegración) de excombatientes. Del desarme se ha encargado Naciones Unidas (junio de 2017) y con ta-

¹⁰ Steven DUDLEY: *Armas y urnas: una historia de un genocidio político*, Bogotá, Planeta, 2008.

les armas fundidas se crearán tres monumentos: en Naciones Unidas, Cuba y Colombia. Para la desmovilización se crearon veinte Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y siete Puntos Transitorios de Normalización (PTN), que venían a coincidir, en gran medida, con los bloques y frentes abiertos de guerra y que reflejan un proceso de periferización del conflicto. Estos espacios han servido para garantizar el cumplimiento, verificación y monitoreo del cese al fuego, desarme y preparación de los guerrilleros para su incorporación social, laboral y sanitaria a la vida civil supervisados por la Policía Nacional, las propias FARC y Naciones Unidas a través de un complejo Mecanismo de Monitoreo y Verificación, así como protocolos de seguridad. A todos ellos, una vez inscritos, se les suspendían sus órdenes de captura y se les aplicaba una ley de amnistía y, para los ya capturados en el pasado, una orden de excarcelación. En términos de reintegración el Acuerdo se inclinó por una incorporación grupal (Consejo Nacional de Reincorporación que diseña economías sociales en común para el desarrollo de procesos productivos) y no solo individual¹¹.

El cuarto punto abordó el problema de las drogas y cultivos cocaleros ilícitos. Fue una de las cuestiones más difíciles, por cuanto que algunos de los actores implicados (narcos, raspachines, etc.) no estaban sentados en La Habana. No obstante, la agenda se centró en tres elementos y un acuerdo previo (este era que las FARC se desvincularían totalmente de su pasada relación con esta cuestión). El primer punto fue la construcción de un programa de sustitución de cultivos ilícitos, un proceso, el de cultivo de coca, que, paradójicamente, ha ido en aumento: de 48.000 hectáreas en 2014 a 171.000 en 2017 (volviendo a los niveles de 2000 y 2007), lo que significa una producción de cocaína por valor de casi 3.000 millones de dólares (unas 900 toneladas de cocaína)¹². Si las FARC se

¹¹ A título individual el exguerrillero recibirá una renta básica mensual de 90 por 100 del salario mínimo por un máximo de dos años, es decir, unos 5.200 euros en total.

¹² Informe de UNODC, <https://www.unodc.org/unodc/es/frontpage/2018/September/informe-de-unodc-reporta-alza-historica-en-los-cultivos-de-coca-en-colombia.html>. Recuperado de internet (<https://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/11821-evolucion-de-los-cultivos-de-coca-en-colombia-1986-2017.html>). Véase también James HENDERSON: *Víctima de la globalización. La historia de cómo el narcotráfico destruyó a Colombia*, Bogotá, Siglo del Hombre, 2010.

desvinculaban de la coca y de su comercialización se cree que dejarían un negocio de más de 1.000 millones de dólares, aproximadamente la mitad de su presupuesto anual¹³. Así se comprende que todo estímulo y gasto estatal en la desmovilización resultaba más barato que seguir la guerra o el uso de plaguicidas que ha resultado inoperante y peligroso para la salud. La sustitución de los cultivos ilícitos trasciende a los actores del Acuerdo, los cuales han entendido que la creación de un Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito junto a la Reforma Rural Integral han de ayudar a resolver progresivamente el problema mediante estímulos como la entrega de tierras a los campesinos, el acceso a su propiedad, la creación de cooperativas, la comercialización de nuevos productos, la expansión de cultivos alternativos, etc., que formarían parte de la integración de muchos coccaleros actuales a este proceso a cambio de incorporarse a la legalidad (evitando su persecución y criminalización), protagonizar procesos comunitarios (que refuercen el sentido de territorio y pertenencia) y construir una cultura de país diferente. El segundo elemento se centró en la desarticulación de las organizaciones y redes criminales de lavado de activos dentro del país, así como intensificar la presión sobre la producción y comercialización de narcóticos acudiendo, una vez más, a la llamada internacional a resolver en lo transnacional el problema de la demanda, con la persecución de las redes internacionales y tomar una dirección común en las soluciones al problema. Y el tercer elemento consideró que el consumo local y su problemática se dirigiera hacia la promoción de la salud, en los terrenos de prevención, atención integral e inclusión social. Sin embargo, solo los próximos años nos podrán alumbrar el alcance de este punto del Acuerdo. ¿Unas FARC con escasa financiación del Estado al margen del narcotráfico? ¿Qué actores (ELN, paramilitares, otros) pueden ocupar el espacio dejado por las FARC? ¿Existe un riesgo real de que parte de sus guerrilleros se vuelvan a incorporar a las armas como medio de vida o porque el Estado les incumpla lo acordado?

¹³ Ana María BEJARANO y Eduardo PIZARRO: «Colombia: The Partial Collapse of the State and the Emergence of Aspiring State-Makers», en Paul KINGSTON e Ian SPEARS (eds.): *States Within States: Incipient Political Entities in the Post-Cold War Era*, Nueva York, Pallgrave Macmillan, 2003, pp. 99-118.

El quinto y último punto fue sobre víctimas del conflicto y la justicia transicional. En La Habana se diseñó un complejo y garantista «Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición». El marco general e internacional lo constituía el Estatuto de Roma y la Corte Penal Internacional (1998), ratificados por Colombia en 2002 y en vigor desde 2009, así como por las lecciones aprendidas con la Ley 975/2005 (Ley de Justicia y Paz) hecha, especialmente, para el paramilitarismo. Como toda justicia transicional, el foco está pensado tanto para facilitar e incentivar el final del conflicto como para atender adecuadamente a las víctimas. Si el sistema judicial y la política funcionaran, Colombia, como muchos otros países, no habría derivado hacia la guerra. Cuando esta es insoportable hay que buscar otras salidas que no se limitan a la disyuntiva victoria o derrota de los actores, sino que consisten en una fórmula fruto de un acuerdo. Junto al final de la guerra están el reconocimiento y la reparación a las víctimas, el esclarecimiento de la verdad, la asunción de responsabilidades y un sistema de garantías para no repetir la violación de derechos y algún tipo de reconciliación. Sobre estas bases se diseñaron tres mecanismos: 1) la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (con las funciones de comisión de la verdad y la reconciliación y que será una caja de resonancia del testimonio y el sufrimiento de las víctimas en sus audiencias e informe final); 2) la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (también con un carácter extrajudicial como la anterior y que permitirá un mapa de fosas, trabajos de identificación y entrega de restos), y 3) la Jurisdicción Especial para la Paz (complejo sistema de organismos que estructuran la justicia transicional y que durarán diez años prorrogables cinco más, con la finalidad de resolver con sentencias alternativas, tanto para guerrillas como para agentes del Estado, crímenes de lesa humanidad que no son amniables).

La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) es una de las claves del Acuerdo y el proceso de paz con las FARC-EP, pues juzgará los delitos cometidos hasta el 24 de noviembre de 2016 (firma del acuerdo) y que tienen una relación directa con crímenes de lesa humanidad. Está compuesto por cinco órganos con competencias claves para garantizar jurídicamente el proceso hacia la paz. Entre ellos se encuentra el «Tribunal para la Paz», encargado de preci-

sar los responsables de delitos, las sanciones y el modelo de cumplimiento de las mismas (aquí funcionará la alternatividad penal de cinco a ocho años de penas privativas por delitos que triplicarían la pérdida de libertad, la contribución a la reparación de las víctimas y el aporte a la verdad). También se halla la «Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas», encargada de recibir toda la información y de seleccionar aquellos casos más graves para su enjuiciamiento por el primer Tribunal. En tercer lugar, está la «Sala de Amnistía e Indulto», para quienes puedan aspirar a esa categoría, evitando ser juzgados gracias a su alto grado de colaboración con la justicia. En cuarto lugar, se contempla la «Sala de Definición de Situaciones Jurídicas», para los casos dudosos de amnistía o de necesaria remisión a la Sala de Reconocimiento. Y, finalmente, la lista se cierra con la «Sala de Unidad de Investigación y Acusación» (la más técnica), para aquellos que no reconozcan su responsabilidad y tengan que ser investigados mediante vías policiales, forenses, etc., además de tener una subsección para la investigación de casos de violencia sexual.

Es un Acuerdo Final complejo, garantista y cargado de lecciones aprendidas, al que se le añadió un sistema de evaluación y veeduría de los acuerdos: la «Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final», formada por seis integrantes, la mitad por cada parte (con refuerzo de acompañamiento internacional) y por un periodo de diez años. De esa comisión se deriva una «Subcomisión con Enfoque de Género» con representación de organizaciones de mujeres para visibilizar y fortalecer este aspecto. Se completa esta institución con la creación de un Plan Marco de Implementación que orientará las políticas públicas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo Final durante los próximos quince años, que será el principal referente para la inclusión de los componentes de paz en los próximos Planes Nacionales de Desarrollo. Asimismo, un Mecanismo de Verificación compuesto por representación internacional de países garantes (Cuba, Noruega, Venezuela y Chile), así como un equipo técnico-académico de la Universidad de Notre-Dame (Indiana), el Instituto Kroc, que ya trabaja ofreciendo datos sobre el grado de cumplimiento de los 578 compromisos del Acuerdo: hasta este año 2019 es del 23 por 100 (pero solo el 5 por 100 de los 130 de enfoque de género y el 4 por 100 de los 80 ét-

nicos). Donde más se ha avanzado ha sido en DDR y acompañamiento internacional, y donde menos en reforma rural y cultivos ilícitos¹⁴. Finalmente, un Acuerdo sobre Refrendación, que la parte gubernativa interpretó como la convocatoria de un plebiscito que ayudara al presidente Santos a ganar legitimidad para su gestión.

Así, el Acuerdo firmado por las partes en La Habana el 24 de agosto de 2016 y que podría haber sido aprobado por vía parlamentaria se trasladó a un plebiscito (octubre de 2016) dinamitado políticamente por múltiples intereses. Este paso condicionó no solo el acuerdo, sino la agenda que habría de venir. Los 35 millones de colombianos mayores de edad pudieron ejercer su derecho a votar, pero solo participó el 37 por 100 (unos 13 millones), con el SÍ (49,79 por 100) y con el NO (50,21 por 100). La diferencia solo fue de 53.911 votos¹⁵. La carga simbólica de esa derrota jugó y sigue jugando en importantes imaginarios y realidades como la elección presidencial de Iván Duque Márquez (agosto de 2018), un uribista que tiene profundas dudas sobre el Acuerdo y al que le falta la suficiente voluntad política para que la paz discurra por el camino acordado. De hecho, son cada vez más preocupantes las noticias procedentes de Colombia sobre la debilidad y lentitud del proceso, sus interrupciones y la continuidad de la violencia sobre exguerrilleros y líderes social-comunitarios¹⁶. Con estas dinámicas, ni el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas ni el seguimiento de los países garantes sería suficiente para mantener vivo el Acuerdo.

¹⁴ INSTITUTO KROC DE ESTUDIOS INTERNACIONALES DE PAZ: *Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia y Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia (Informe 3)*, Notre Dame de Indiana, Instituto Kroc, 2018 y 2019, y Patricia ARIZA et al. (coords.): *La paz en disputa*, Bogotá, Aurora, 2019.

¹⁵ El mapa del «no» no coincide con áreas históricas de actuación de las FARC y más castigadas por la guerra, sino con los apoyos sociales del principal partido del «no», el de Álvaro Uribe Vélez. En síntesis, el «no» estuvo condicionado por múltiples factores (evaluación de la política de Santos, el Acuerdo Final de lectura compleja y técnica, la escasa pedagogía sobre los beneficios del final de la guerra, etc.). Véase Yann BASSET: «Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia», *Estudios Políticos*, 52 (2018), pp. 241-265.

¹⁶ Desde la firma del Acuerdo (noviembre de 2016) hasta mayo de 2019 han asesinado a más de 100 excombatientes y a más de 350 líderes socialcomunitarios (<http://defensoria.gov.co>).

Solo si la institucionalidad apuesta por una política de Estado y no por otra partidista habrá paz.

Conclusiones

¿Cómo está ahora la botella de la paz, medio llena o medio vacía? Es pronto para saberlo. Existen ciertas dinámicas históricas y actores que tendrán más problemas para transitar hacia la paz. De hecho, se habla de casi 1.000 guerrilleros disidentes de las FARC-EP que decidieron no secundar el Acuerdo Final, a los que hay que añadir los grupos paramilitares no desmovilizados del proceso de Justicia y Paz, los grupos del ELN, así como el gravísimo problema de las redes y cárteles de narcotráfico. ¿Será lo suficientemente fuerte la capacidad de resiliencia de la sociedad colombiana para superar, en un próximo futuro, esta nueva situación de partida? ¿Podrá el Estado, por fin, penetrar en aquellas zonas sin institucionalidad para imponer su racionalidad? ¿Dejarán de asesinarse líderes sociales y comunitarios?

Las cuestiones abordadas por los Acuerdos reflejan el intento de dar solución a viejos problemas estructurales (la cuestión agraria, la insegura y peligrosa participación en la política) y el abordaje de nuevas sensibilidades y reconocimientos históricos que superen el sufrimiento y silenciamiento de las víctimas. Asimismo, está en su haber el plantear soluciones sobre los cultivos ilícitos y el narcotráfico, que expresan voluntad común, lo que siendo un gran paso no es suficiente para la resolución, pues son muchos actores los que están implicados en este fin y no estuvieron en La Habana. También es muy destacable la pulcritud técnica con la que se ha abordado la Jurisdicción Especial de Paz que, a buen seguro, servirá en el futuro para otros conflictos. Sin embargo, una vez más es un buen principio, pero conviene ser cautos sobre el alcance real que tenga. Dicho de otro modo, si es solo para resolver jurídicamente el problema de la desmovilización o si tiene consecuencias más profundas sobre las injusticias históricas en Colombia que legitiman a muchos actores a inclinarse por el camino de las armas.

Finalmente, Colombia ha tenido, históricamente, una capacidad institucional, política y social admirable para la negociación y para realizar jugadas audaces que la acercan a situaciones de paz;

sin embargo, hace falta mucho más que esto para cerrar el ciclo revolucionario y el estancamiento de unas elites poco competentes para modernizar al conjunto del país y generar un modelo económico y social basado en valores de consenso, inclusión e ilusión social. En gran medida, las elites políticas y económicas a lo largo de la historia reciente han usado a muchos sectores sociales para que les defendieran sus intereses o para utilizar las instituciones a su favor. La llamada a la apertura política, un nuevo respeto por la vida de los adversarios, la capacidad de imaginación e ilusión de su sociedad motivan un prudente optimismo que se hace más limitado si se analizan los muchos temas que no entraron en el Acuerdo Final y que el país tiene que abordar si no quiere exportar violencias del pasado al futuro. Asimismo, aquello que quedó fuera del Acuerdo Final implica una construcción de paz y país al más puro estilo *peace-building* (reformas en las instituciones políticas, en la administración, un plan social y de bienestar, verdadero acceso a la educación o la sanidad, un modelo con los valores de la Constitución de 1991, etc.), para que no parezca que el Acuerdo se ha quedado en una simple «paz liberal» a la que se le añadan más frustración y muertes.